

Sata euroa? – miksi ja miten perusturvaa korotettiin

HEIKKI HIILAMO

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa sovittiin työttömien perusturvan korottamisesta sadalla eurolla kuukaudessa. Vasemmistoliiton puheenjohtaja Paavo Arhinmäki (2011) kuulutti heti hallitusohjelman valmistumisen jälkeen, että kyse oli hänen elinaikansa suurimmasta köyhyyspaketista. Kun otetaan huomioon, että maaliskuussa 2011 maksuun tulleet takuueläkkeet nostivat pienituloisimpien eläkeläisten tuloja, voi oikeutetusti kysyä, onko perusturva vihdoinkin kunnossa?

Tarkastelen seuraavassa osin julkaistuihin lähteisiin ja osin omiin muistiinpanoihini tukeutuen, miten sataan euroon päädyttiin.¹ Luon taustaa sadalle eurolle myös Sata-komitean kokemuksista.² Keskityn analyysissä perusturva-etuuksiin – ennen muuta työttömän perusturvaan – mutta pohdin jonkin verran myös toimeentulotukea ja asumistukea. Asumistuen lähempi tarkastelu ei ole tilasyistä mahdollista (vrt. VM 2011a).

Kiitän kommentteista ja näkökulmista Anita Haatajaa, Pertti Honkasta, Olli Kangasta, Juha Kelttiä, Annika Mutasta, Juho Saarta ja Tuuli Hirvilammia. Kiitän Jorma Jauhiaista ja Heidi Kemppaista kuviomateriaaleista.

1 Osallistuin hallitusneuvotteluihin hyvinvointipolitiikan ryhmässä Vihreän liiton toisena neuvottelijana. Ryhmämme pääneuvottelijana toimi kansanedustaja Outi Alanko-Kahiluoto. Hallitusohjelmaneuvoituista ei ole julkaistu monia tutkimuksia. Yksi syy on perinne neuvotteluiden luottamuksellisuudesta. Monet alkukesän 2011 neuvotteluihin osallistuneet ovat kuitenkin käsitelleet niiden kulkua sosiaalisessa mediassa. Neuvotteluiden sisältöä oli avattava laajalle joukolle erityisesti niissä puolueissa, joissa osallistuminen hallituksen muodostamiseen oli pulmallista. Käsitellen seuraavassa neuvotteluiden sisältöä puolueiden mutten henkilöiden kantojen perusteella.

2 Olen aikaisemmin kuvannut Sata-komitean perusturvaajaoston toimintaa työskentelymuistiinpanojeni perusteella (Hiilamo 2010).

Sata-komitea epäonnistuu

Keväällä 2007 toimintansa aloittanut Matti Vanhasen toinen hallitus (2007–2011) delegoi sosiaaliturvan uudistamisen ja sen mukana perusturvan kehittämisen Sata-komitealle (STM 2009). Komitean toimeksiantona oli nostaa perusturva riittävälle tasolle, jotta toimeentulotuki voisi palautua alkuperäiseen tarkoitukseensa tilapäiseksi kriisiavuksi. Tiedot toimeentulotuen ja asumistuen päällekkäisestä saamisesta yhdessä perusturva-etuuksien kanssa kertoivat, että ensisijaisinta olisi ollut korottaa työttömän perusturvaa (taulukko 1). 2000-luvulla noin kolmasosa työmarkkinatuen saajista sai samanaikaisesti sekä toimeentulotukea että asumistukea.

Samaan aikaan työttömien ansioturvan ja perusturvan tasot olivat alkaneet erkaantua toisistaan. Tätä voisi kutsua hyvinvointivaltion toiseksi nyrjähdysvaiheeksi (vrt. Julkunen 2001), johon liittyy myös tulottomien, siis kokonaan perusturvan ulkopuolelle jääneiden, määrän rajua kasvu (Honkanen 2011).³

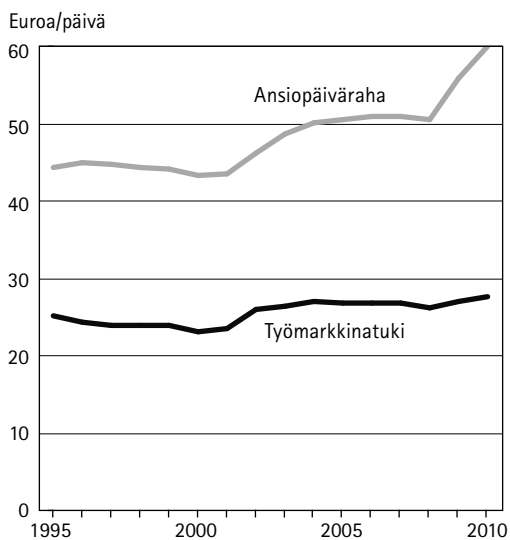
Työttömän ansioturvan taso alkoi kohota selvästi 2000-luvun alussa (kuvio 1). Sen sijaan perusturva pysyi lähes ennallaan. Ero kasvoi nopeasti vuosina 2009 ja 2010. Vuonna 1995 keskimääräinen maksettu ansiopäiväraha oli noin 77 prosenttia suurempi kuin työmarkkinatuki. 15 vuotta myöhemmin ansiopäiväraha oli noin 117 prosenttia suurempi. Vielä 2002 ansiopäiväraha oli keskimäärin 79 prosenttia korkeampi kuin köyhyyspakettien yhteydessä nostettu työmark-

3 Tulottomien määrä noin kaksinkertaistui vuodesta 2006 vuoteen 2009, jolloin tulottomia kotitalouksia oli riippuen noin 20 000 (Honkanen 2011).

Taulukko 1. Sekä toimeentulotukea että asumistukea saavien osuus Kelan eri etuuksien saajilla vuosina 2000–2009, %

	2000	2004	2006	2008	2009
Väestö	2,7	2,6	2,4	2,3	2,8
Kaikki Kelasta etuutta saavat	9,3	9,1	8,4	7,7	8,5
Täydet kansaneläkkeet		9,0	9,1	8,8	8,8
Työmarkkinatuki, tavallinen	28,2	28,0	29,1	30,0	30,6
Peruspäiväraha	12,8	13,2	13,7	13,8	16,0
Sairauspäiväraha	29,4	19,8	19,0	24,4	21,7
Vanhempainpäiväraha	16,2	14,3	13,4	14,9	16,0
Lasten kotihoidon tuki	7,0	6,4	5,6	5,7	6,5
Opintotuki	2,1	3,0	2,7	2,2	2,8

Lähde: Kela-THL rekisteriyhdistely 2011



Kuvio 1. Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen keskimääräiset päiväkorvaukset 1995–2010 (vuoden 2010 rahana)

kinatuki. Syynä eron kasvamiseen oli nk. sosiaalitulo (johon vielä palaan) ja vuonna 2008 alkanut talouslama, joka kohdistui muun muassa lomautuksina myös hyväpalkkaisiin työntekijöihin, erityisesti miehiin.

Takuueläkkeestä huolimatta Sata-komitea epäonnistui perusturvan parantamisessa surkeasti (Hiilamo 2010; Soininvaara 2010; Roos 2011). Syynä oli työmarkkinajärjestöjen peli, jossa sosiaaliturvan rahoitus (työnantajien Kela-maksu), eläkepolitiikka (työeläkemaksujen tulevista korotuksista sopiminen) ja ansioturvan kehittämisen syrjäyttivät työttömien perusturvan paranta-

misen (Saari 2009). Perusturvan kohtalo ratkesi niin kutsutussa sosiaalitopossa, josta päätettiin kolmikantaisesti muun muassa ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan parantamisesta parempituloisille työttömille.

Lopputuloksena oli ankara pettymys työttömän perusturvan parantamisesta kampanjoineille tahoille, kuten Kuka kuuntelee köyhää -verkostolle, Työttömien valtakunnalliselle yhdistykselle, Vapaus valita toisin -verkostolle (Ei riitä -kampanja, Alho 2010) ja kirkon diakoniatyölle. Työttömän perusturvan korottamisesta tuli köyhyystutkijoiden vakiovastaus kysymykseen ensisijaisesta keinosta köyhyysongelman helpottamiseksi. Viitteeksi sopi Sata-komitean tuloksena syntynyt raportti perusturvan riittävytydestä (THL 2011). Harvat kuitenkaan jakoivat uskoa siihen, että tilanteeseen voisi tulla ainakaan pikaista korjausta yskivän talouden ja paisuvan julkisen velka- taakan aikana.

Eduskuntavaalit 2011

Euroopan rahoituskriisi hallitsi huhtikuun 2011 eduskuntavaalikeskustelua ja vaikutti ratkaisevasti vaalitulokseen. Perusturva oli vaalikamppailussa mukana kuitenkin sivuroolissa. Siitä piti huolen muun muassa edellä mainittu kansalaistoimijat. Taustalla vaikutti myös laajasti uutisoitu EU:n köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuosi 2010.

Jatkon kannalta ratkaisevaa oli kuitenkin se, että perussuomalaiset kieltäytyivät osallistumisesta hallituksen muodostamiseen. Viiden puolueen

hallituspohjan kokoamisessa perusturvan parantaminen nousi – vaikeasta taloustilanteesta huolimatta – yllättäen yhdeksi kynnyskysymykseksi. Vaalitappion kärsineet vihreät ja vasemmistoliitto asettivat toukokuussa 2011 perusturvan 100 euron korotuksen ennakkoehdoksi neuvotteluihin lähtemiseksi. Ennakkoehto ei luonnollisesti tarkoita sitä, että tavoite lopulta toteutuisi, koska siihen ei ollut ottanut kantaa kuin hallituksen muodostaja eli Jyrki Katainen ja kokoomus. Samansuuruinen korotus oli kuitenkin ollut yksi SDP:n vaalitavoitteista.

Miksi tavoitteeksi tuli juuri sata euroa? Kyse lienee ennen muuta siitä, että tavoite oli riittävän konkreettinen ja riittävän huomattava menestyäkseen poliittisessa kamppailussa. Ei riitä -kampanjan vaatimus oli 120 euroa kuukaudessa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa ei otettu kantaa perusturvan korottamiseen (THL 2011).

Hallitusneuvottelut alkavat

Perusturvasta neuvoteltiin Säätytalolla hyvinvointipolitiikan ryhmässä, jonka puheenjohtajana toimi Paula Risikko. Ryhmän kokoonpano ei luvannut hyvää Sata-komitean kokemusten perusteella. Työmarkkinajärjestöt olivat mukana melkein kuten Sata-komiteassa (vrt. Soininvaara 2010). SDP:n pääneuvottelija oli SAK:n entinen puheenjohtaja Lauri Ihalainen ja neuvonantaja SAK:n sosiaaliasioiden päällikkö Sinikka Näätäsaari. Vasemmistoliiton neuvonantajana oli SAK:n apulaisjohtaja Kaija Kallinen. Paula Risikon valtiosihteeri Vesa Rantahalvari edusti Sata-komitean perusturvajaoksessa EK:ta.

Hyvinvointipolitiikan ryhmä neuvotteli touko-kesäkuussa kahdessa jaksossa yhteensä 16 päivän ajan. Jo neuvotteluiden ensimmäisessä vaiheessa kävi ilmi, että asetelma oli muuttunut Sata-komitean ajoista. Heikoimmassa asemassa olevien tilanteen parantaminen eli perusturvan korottaminen oli ensisijainen kohde mahdollisten lisärahojen käyttämiseksi. Kokoomus ilmeisesti ymmärsi, että sadan euron korotus olisi välttämätön ”voiteluraha” vasemmistoliiton ja historiallisen vaalitappion kärsineiden vihreiden saamiseksi hallitukseen. Jommankumman mukanaolo oli välttämätön enemmistöhallituksen synnyttämiseksi. Tämä matematiikka ratkaisi sen, että perusturvan kehittäminen tulisi syrjäyttämään eri

puolueiden vaaliohjelmissa olleet muut sosiaalipoliittisten tulonsiirtojen uudistukset, kuten perhe-etuuksien parannukset (lapsilisäuudistus⁴, kotioiden tuen ja vanhempainvapauden uudistukset) ja omaishoidon tuen laajentamisen.

Kokoomus ei kuitenkaan halunnut heti tarjota 100 euron korotusta, vaan korosti myös palveluiden (vanhuspalveluiden) kehittämisen tarvetta. Puolue pelkäsi ilmeisesti, että liian aikainen sitoutuminen perusturvan kehittämiseen olisi ohjannut kaikki hyvinvointipolitiikkaan osoitettavat rahat perusturvaan eikä vanhuspalvelulakia olisi voitu toteuttaa. Hyvinvointipolitiikan neuvotteluiden ensimmäisessä vaiheessa perusturvan kehittämistä pohdittiin teettämällä laskelmia erilaisten korotusvaihtoehtojen kustannuksista. Kullisseissa käytiin varjonyrkkeilyä siitä, paljonko varoja tulisi perusturvaan ja paljonko vanhuspalvelulakiin. Tämä oli kuitenkin pelkkää teoriaa niin kauan kuin ei ollut tiedossa, paljonko neuvotteluryhmän käyttöön tulisi rahaa.

Neuvottelut alkoivat perjantaina 20. toukokuuta. Ensimmäinen tieto kertoi, että neuvotteluryhmät saisivat budjettiraamin eli tiedon mahdollisista lisärahoista sunnuntaina 22. toukokuuta. Määräaika siirtyi kerta toisensa jälkeen. Syyinä oli suurten puolueiden talouspolitiikkaa koskeva kiista, jonka vuoksi neuvottelut katkesivat 1. kesäkuuta.

Neuvotteluiden toinen kierros

Rahat tulivat pöytään vasta neuvotteluiden toisen kierroksen alussa eli maanantaina 13. kesäkuuta. Jyrki Katainen oli todennut muut hallitusvaihtoehdot mahdottomiksi ja kutsunut uudelleen koolle jo kertaalleen keskeytyneet neuvottelut.

Hallitusta muodostaneiden puolueiden puheenjohtajista koostunut hallitusneuvotteluiden johtoryhmä myönsi hyvinvointipolitiikan kehittämiseen 400 miljoonaa euroa (edellisissä hallitusneuvotteluissa vuonna 2007 summa oli 300

⁴ Monet puolueet kannattivat lapsilisien etuoikeuttamista toimeentulotuksessa. Uudistus kaatui paitsi rahan puutteen myös järjestelmän monimutkaisuuteen. Oli lähes mahdotonta muodostaa yhteistä ymmärrystä siitä, miten toimeentulotuki ja lapsilisät yhdessä vaikuttivat pienituloisempien nettotuloihin. Keskustelusta jäi kuitenkin jäljelle se, että yksinhuoltajien toimeentulotuen korottamiseen ohjattiin hallitusohjelmassa viisi miljoonaa euroa.

miljoonaa euroa). Lisää rahaa oli saatavissa säästämällä sitä sosiaali- ja terveysministeriön kehysten sisältä. Nyt päästiin vihdoin keskustelemaan konkreettisesti siitä, miten paljon perusturvaa käytännössä parannettaisiin ja paljonko jätettäisiin vanhuspalvelulakiin.

Kokoomuksen lisäksi muillakin puolueilla oli hieman erilaisia painotuksia siitä, miten 400 miljoonaa euroa olisi jaettava tulonsiirtojen ja palveluiden kesken. Poliittinen realiteetti oli kuitenkin se, ettei neuvottelutulosta syntyisi ilman sellaista ratkaisua, jossa voitaisiin sanoa perusturvan nousevan 100 eurolla kuukaudessa. 400 miljoonan euron summa oli huomattavan suuri suhteessa muiden ministeriöiden tilanteeseen, mutta silti riittämätön kattavan perusturvan korotuksen toteuttamiseksi.

Ennen viimeisiä neuvottelupäiviä oli epäselvää, mitä puolueet tarkoittivat tässä tapauksessa ”perusturvan korottamisella”. Muodostuisiko 100 euron korotus yhteissummasta eri etuuksien nostamisesta, kohdistuisiko se vain osaan perusturvaetuksista otettaisiinko veromuutokset huomioon?

Korotuksen sisältö

Maaliskuussa 2011 voimaan tullut takuueläke tarkoitti sitä, että eläkeläisten perusturva olisi selvästi korkeammalla tasolla kuin muu perusturva, vaikka sitä nostettaisiin sadalla eurolla kuukaudessa. Perusturvaetuksista jäljelle jäivät siis työttömien perusturva ja vähimmäismääräiset äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat ja sairauspäivärahat. Samassa yhteydessä oli pohdittava asumistuen ja toimeentulotuen vaikutusta.⁵

Mutta mitä tarkoittaisi, jos kaikki käytettävissä olevat rahat ohjattaisiin näiden etuuksien parantamiseen? Karu totuus oli se, että kaikkein köyhimmät eivät saisi mitään. Kyse on sellaisista henkilöistä ja perheistä, joiden muut tulot puuttuvat kokonaan tai jäävät niin pieniksi, että heidän olisi turvaututtava toimeentulotukeen perusturvan nostamisen jälkeenkin. Perusturvan korotus näkyisi vain siinä, että toimeentulotuki pienenisä samalla summalla kuin perusturva nousisi. Perusturvan korotus toki päästäisi jotkut

henkilöt ja perheet irti toimeentulotuesta, mutta kaikkein köyhimmät – esimerkiksi pääkaupunkiseudun pitkäaikaistyöttömät ja monilapsiset perheet⁶ – jäisivät edelleen sen varaan.

Olisiko toimeentulotukinormin nostaminen sittenkin parempi tapa auttaa köyhimpiä? Toimeentulotuen perusosan nostamista puolsi se, että tuen taso on jäänyt jälkeen tosiasiallisista elinkustannuksista. Kansaneläkkeisiin on tehty säännöllisiä tasokorjauksia (viimeksi takuueläkkeen muodossa). Toimeentulotukinormia ei ole korotettu. Samaan aikaan vallitseva elämäntapa on muuttunut ja osallistuminen yhteiskuntaan vaatii nyt sellaisia tuotteita ja palveluita, joita 20 vuotta sitten ei osattu aavistellakaan. Kyse on muun muassa nettiliittymän ja matkapuhelinten kustannuksista. Myös ruokailutottumukset ovat muuttuneet: keskiluokka hankkii arkipöytäänkin nyt sellaisia aterioita – esimerkiksi lohta ja kokolihaa – jotka aikaisemmin kuuluivat vain juhlallisempiin hetkiin. Köyhät eivät ole päässeet mukaan tämänkaltaisen elintason kohoamiseen.

Toimeentulotuen korotus on kuitenkin ongelmallinen toimenpide, koska se vääristää sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta ja korostaa viimesijaisen turvan merkitystä ensisijaisen turvan kustannuksella. Toimeentulotuen hakijoiden on paitsi luovuttava omaisuudestaan myös selostettava piinallisen yksityiskohtaisesti ja säännöllisesti taloustilannettaan sosiaalityöntekijöille. Tästä syystä monet tukeen oikeutetut jättävät hakematta sitä (Roivainen & al. 2011). Sukulaisten ja ystävien lahjoitukset vähennetään toimeentulotuesta – samoin valtaosa pienimmistäkin ansiotuloista, mikä lannistaa toimeentulotuen saajia itse pyrkimästä tilanteensa parantamiseen.

Köyhimpien tilanteen helpottaminen yksinomaan toimeentulotukea nostamalla olisi toki tuonut lisää rahaa kaikkein köyhimmille, mutta samalla se olisi tuonut toimeentulotuen piiriin yhä enemmän perusturvan saajia ja näin kasvattanut kyykytettyjen ja lannistettujen joukkoa. Valintaa olisi voinut pitää jopa perustuslain vastaisena. Perusturvan perustuslaillisena ideana on taata toimeentulo jo sillä perusteella, että henkilö on työtön, sairas, työkyvytön, hoitaa lasta tai

5 Opintotuesta ei neuvoteltu hyvinvointipolitiikan vaan koulutuspolitiikan ryhmässä.

6 Toimeentulotuen tarve on suurin siellä, missä asumiskustannukset ovat korkeimmat ja asumistuen jättämät aukot suurimmat. Lasten lukumäärä nostaa toimeentulotukinormia, minkä vuoksi monilapsiset pienituloiset saavat muita useammin toimeentulotukea.

on ikääntynyt – etuuden saamisen ei pitäisi tilotteiden näyttämistä eikä omaisuuden myymistä.

Toimeentulotuesta on tullut Suomessa 1990-luvun alun laman jälkeen eräänlainen kuntien maksama ”perustulo”. Syynä ei ole vain korkea työttömyys ja alhainen työmarkkinatuki, vaan ennen muuta asumisen kallistuminen. Huomattava osa toimeentulotuesta käytetään paikkaamaan asumistuen aukkoja (Heinonen 2010; Honkanen 2010). Lisäksi on otettava huomioon, että perusturvan nostaminen pienentäisi asumistukea niilläkin, jotka eivät saa toimeentulotukea. Sadan euron korotus perusturvaan vähentäisi asumistukea noin 30 eurolla. Lisäksi korotuksesta olisi maksettava 20 euron vero. Kätehen jäisi siis noin puolet eli 50 euroa.

Olisiko siis kaikkien rahojen suuntaaminen asumistukeen parempi ratkaisu? Pulmana on se, että asumistukea saavat myös monet pienipalkkaiset ja ansioturvaa saavat. Asumistuen parantaminen olisi valunut väestölle, joka ei kärsi pahimmista köyhyysongelmista. Vastaus sadan euron korotuksen kohdistamisesta edellytti syventymistä työttömyysturvaan.

Kiista työttömän perusturvasta

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso on yhteydessä perusturvaan kahdella tavalla. Ensinnäkin ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan ja päiväpalkan erotuksesta. Työttömyyskassaan kuuluvalla maksetaan peruspäiväraha (perusosa) ja 45 prosenttia päiväpalkan erotuksesta (ansio-osa). Ansio-osan määrä pienenee 20 prosenttiin niin kutsutun taittopisteen jälkeen. Taittopiste on 105 kertaa peruspäivärahan määrä eli (prosentti vähennyksen jälkeen) suurin piirtein keskipalkan tasolla (2 804 euroa kuukaudessa).

Ay-liike oli saanut paljon kritiikkiä siitä, että tammikuun 2009 sosiaalitulo nosti taitekohdan kerrointa 90:stä 105:een eli paransi vain paremmin toimeentulevien työttömyysturvaa. SAK käytti tuolloin perusturvan mataluutta argumenttina ansioturvan parantamiseksi, muttei tavoitellut päättäväisesti perusturvan nostamista (Roos 2011). Linjan muutosta ennakoiti SAK:n valtuuston ja SAK:n suurimman jäsenjärjestön eli JHL:n puheenjohtaja Tuire Santamäki-Vuoren (2011) tammikuussa 2011 julkaisema kirjoitus, jossa hän kritisoiti ansiopäivärahan taittokohdan kytköstä työttömän peruspäivärahaan. San-

tamäki-Vuoren mielestä kytkös ei ole moraalisesti perusteltu, koska perusturvan tason parantaminen kasvattaa myös työmarkkinaosapuolten rahoittaman ansioturvan kustannuksia sekä muuttaa etuuksien ja rahoituksen suhdetta palkansaajien kesken pienipalkkaisten – ja samalla naisten – kannalta epäedulliseen suuntaan.

SAK asettikin hallitusohjelmatavoitteekseen sen, ettei taittopistettä nyt nostettaisi. Sen sijaan se laskettaisiin euromääräisenä ja sitä tarkistettaisiin indeksillä. Tämä oli myös vasemmistoliiton tavoite hallitusneuvotteluissa. Erittäin poikkeuksellisesti SDP ei ottanut tavoitteekseen SAK:n kantaa, vaan halusi pitää kiinni kaksoiskytköksestä. Kaija Kallinen edusti neuvotteluissa työnantajansa eli SAK:n kantaa toisin kuin Sinikka Näätsaari, joka SDP:n neuvonantajana kannatti molempien kytkösten säilyttämistä.⁷ Kyse oli huomattavista summista. Perusturvan nostaminen sadalla eurolla korottaisi myös taittopistettä, ja ne, joiden päiväraha perustuu taittopisteen yläpuolella olevaan palkkaan, saisivat tavallaan ylimääräisen korotuksen. Sadan euron perusturvan korotus toisi yli 3 310 euroa kuukaudessa ansaitseville peräti 177 euron korotuksen kuukaudessa.

Tilanne oli sikäli kummallinen, että myös kokoomus ja työnantajapuoli tuntuivat kannattavan – tosin eri syistä, kuten seuraavassa ilmenee – korotettua ansioturvaa enemmän ansaitseville. Osa ansioturvan kustannuksista rahoitetaan työnantajilta perittävällä työttömyysvakuutusmaksulla. Työnantajat haluavat luonnollisesti pitää maksun mahdollisimman alhaisina. Laskiiko EK, että työttömän perusturvan tason annetaan jatkossakin jäädä samalla tavalla jälkeen ansiokehityksestä kuin edellisen 20 vuoden aikana? Työnantajien etujen mukaista on pitää taittopiste mahdollisimman alhaalla, koska näin työttömyysturvan kustannukset ainakin suhteessa palkakehitykseen pienentyvät. Vai oliko kokoomukselle olennaista parantaa perusturvan nostamisen yhteydessä ennen muuta parempituloisten työttömyysturvaa?

Yhtä kaikki oli selvää, että pelkkä sadan euron korotus perusturvaan kohdistuisi köyhyyden vähentämistoimenpiteenä sangen kummallisesti:

⁷ Sittenkin myös Sinikka Näätsaari siirtyi SDP:n palvelukseen peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin valtiosihteeriksi. Myös Tuire Santamäki-Vuori on siirtynyt SDP:n palvelukseen eli puheenjohtaja Jutta Urpilaisen valtiosihteeriksi

köyhimmät eivät saa mitään, kun taas keskipalkkaisten ja paremmin ansaitsevien työttömyysturva kohentuu reilusti yli sadalla eurolla kuukaudessa nettona.

Neuvotteluratkaisu

Hallitusohjelmassa päädyttiin säilyttämään molemmat kytkökset eli korottaa työttömän perusturva ulottamalla korotus täysimääräisenä ansioturvan puolelle (Hallitusohjelma 2011), mikä perusturvan nostamisesta huolimatta kasvattaa edelleen kuviossa 1 kuvattua työmarkkinatuen ja keskimääräisen ansiopäivärahan eroa. Samalla asumistukea parannettiin. Asumistuen nosto tarkoittaa sitä, ettei perusturvan korotusta imuroida pois niiltä työttömiltä, jotka saavat asumistukea. Myös asumistukea saavien työttömän perusturva nousee noin 90 eurolla kuukaudessa, missä on otettu huomioon pienituloisimpien verotuksen keventyminen perusvähennyksen korotuksen ansioista.

Asumistuki paranee myös muilla pienituloisilla työttömillä ja palkansaajilla. Samalla asumistuessa siirrytään yksinkertaisempaan malliin, jossa tuen saajien valinnan vapaus kasvaa: tuen saajat voivat itse päättää asuuko kalliimmassa mutta pienessä vai halvemmassa mutta suuressa asunnossa.

Osa ”köyhyyspaketin” varoista päätettiin ohjata toimeentulotukinormin korottamiseen. Korotus oli kuitenkin selvästi pienempi kuin sadan euron työttömän perusturvan nosto. Yksinäisen toimeentulotuen saajan käytettävissä olevat tulot nousevat noin 25 eurolla kuukaudessa. Hallitusohjelmaa arvosteltiin tuoreelta kaikkein köyhimpien unohtamisesta viittaamalla toimeentulotukinormin sinänsä melko vaatimattomaan kuuden prosentin korotukseen. Toisin kuin esitettiin, hallitusohjelmassa sovittujen valmisteverojen korotusten vaikutukset hintoihin eivät heikennä toimeentulotuen saajien taloudellista tilannetta. Toimeentulotukinormi on sidottu hintaindeksiin. Siinä missä verot korottavat hintoja, toimeentulotuki nousee hintojen mukana – tosin jälkikäteen. Hallitusohjelmassa luvattu kuuden prosentin korotus ja korotus yksinhuoltajille tulevat inflaatiotarkistuksen päälle.

Perusturvan nosto jäi sikäli torsoksi, että vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat eivät nouse – niiden verotus kyllä kevenee.

Etuudet nostettiin edellisen hallituksen aikana työmarkkinatuen tasolle. Nyt perusturvaan palaa se epäjohtomukaisuus, että työkäisilläkin tuen taso riippuu tilanteesta. Toisaalta on myös niin, että vähimmäismääräisiä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja maksetaan tilapäisemmin kuin työttömän perusturvaa.

Vihreiden vaatima työttömien perusturvan ja ansioturvan kytkösten purkaminen olisi tuonut lisää rahaa kohdennettavaksi perusturvaan. Vasemmistoliiton ja SDP:n linjaeroilla suhteessa ansiosidonnaisen päivärahan taittopisteeseen ei ollut valtion talouden näkökulmasta merkitystä, koska ansiosidonnaisen päivärahan ansio-osa rahoitetaan työntekijöiden ja työnantajien suorittamilla maksuilla. Veronmaksajilla on kuitenkin suora intressi asiassa, koska maksut ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa: mitä suuremmat maksut ovat, sitä vähemmän tuloverot tuottavat. Toki tässä yhteydessä voi pohtia myös laajemmin kolmikantaperiaatteen edustuksellisuutta ja kolmannen kannan eli valtion asemaa: ottavatko puolueet annettuna sen, mitä työmarkkinajärjestöt keskenään sopivat vai pyrkivätkö ne ajamaan laajemmin oman kannattajakuntansa tai kaikkien kansalaisten etua?

Jälkipeli

Sadan euron perusturvan nostosta käytiin hallitusneuvotteluiden jälkeen yllättävä kulisien takainen vääntö. Paljon puhuttu satanen oli vähällä muuttua 79 euroksi. Eräs⁸ hyvinvointiryhmän hallitusneuvottelijoista huomasi järkytyksekseen elokuussa, että sosiaali- ja terveysministeriön budjettiesityksessä ja valtion tulo- ja menoarviossa esitettiin lakisääteisen indeksikorotuksen sisältymistä sadan euron korotukseen. Tulo- ja menoarviossa todettiin ykskantaan, että ”työmarkkinatuen määrää korotetaan 100 eurolla kuukaudessa 1.1.2012 lukien” (VM 2011b).

Indeksikorotuksella ei ollut suurta merkitystä edellisvuonna 2011, jolloin kansaneläkeindeksi kohosi vain 0,4 prosenttia. Vuoden 2012 korotus on kuitenkin peräti 3,8 prosenttia. Käytän-

⁸ Kyseessä ei ole tämän kirjoittaja. Indeksikorotuksen puuttuminen johtui ilmeisesti yksinkertaisesta erehdyksestä: ratkaisevassa kohdassa budjettivalmisteluja unohdettiin voimassa olevan lainsäädännön edellyttävän indeksitarkistusta.

nössä sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu esitys perusturvan korottamisesta merkitsi sitä, että hallitusneuvotteluissa sovittu korotus olisi 79 euroa ja indeksikorotus 21 euroa. Hallitusneuvotteluissa oli kuitenkin nimenomaisesti sovittu, että sadan euron korotuksessa oli kyse *reaalisesti* sadasta eurosta eli että korotuksen päälle tulee lakisääteinen indeksikorotus.

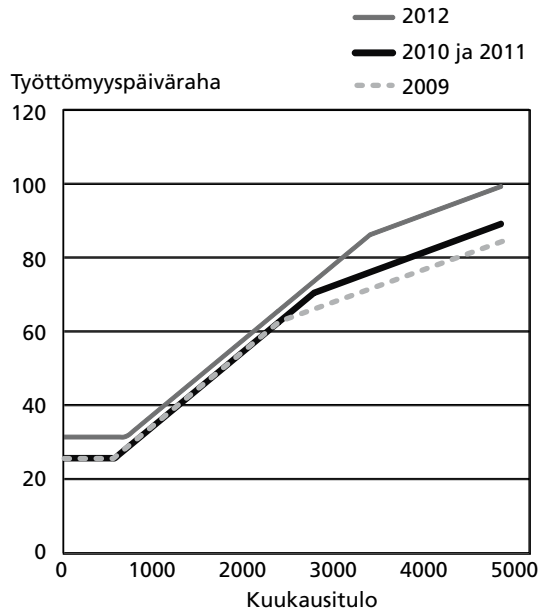
Tilannetta helpotti kuitenkin se, että opposition kansanedustajat ja politiikan toimittajat nukkuivat. Kukaan ulkopuolinen ei huomannut kriittisinä viikkoina sadan euron kutistumista 79 euroksi ennen kuin hyvinvointiryhmän pääneuvottelijat pääsivät keskustelemaan kiperästä tilanteesta. Riidan repeäminen julkiseksi olisi saattanut heiluttaa koko hallitusta, koska sadan euron korotus perusturvaan oli yksi tärkeimmistä argumenteista, joilla vihreiden ja vasemmistoliiton puolue-elinten enemmistöt päättivät kesäkuun lopussa hallitukseen lähtemisestä. Tämän tietäen hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat kaikessa hiljaisuudessa, että perusturvaa nostetaan indeksikorotuksen *lisäksi* sadalla eurolla. Nimellinen korotus vuoden 2012 alussa on siis 120 euroa.

Indeksikorotus nostaa myös taittopistettä ja ylimpiä päivärahoja, kuten kuvio 2 ilmenee. Vuoteen 2009 verrattuna työttömän perusturva kohoa vuonna 2012 yhteensä 123 eurolla kuukaudessa, kun taas keskituloisten ansioturva kohoa 314 eurolla kuukaudessa. Perusturvan korotuksen sijaan onkin rehellisempää puhua yleisestä työttömyysturvan parannuksesta.

Mitä jäi tekemättä?

Paavo Arhinmäen hehkutus perusturvan nostamisen historiallisuudesta oli ehkä liioittelua ja tarkoitettu hallitusohjelman myymiseksi puolueen päättäjille. Totta on kuitenkin se, että Arhinmäki ja Ville Niinistö onnistuivat viime metreillä neuvottelemaan 20 miljoonan euron lisäyksen perusturvan parantamiseen sekä saamaan maininnan työmarkkinatuen puolison tulojen tarveharkinnan poistamisesta. Perusturvan nosto oli suuri myönnytyks kokoomukselta, joka ennen vaaleja oli suhtautunut penseimmin perusturvan korottamiseen.

Kokoomuksen kannattajat lukeutuvat muiden puolueiden äänestäjiä useammin niin kutsuttuun hyvinvoivaan enemmistöön, joka ei ole välttä-



Kuvio 2. Työttömyysturvan tasokorotuksen (2012) ja ansiopäivärahan tuloajan muutoksen (v. 2010) ja vaikutus päivärahan määrään

mättä kiinnostunut perusturvan tasosta. Toisaalta kokoomus on johdonmukaisesti korostanut sitä, että niukoissa oloissa sosiaaliturvan parannukset on kohdistettava köyhimmille. Olipa kysymys hallituksen muodostamisen ehtona olleesta jous- tamisesta tai aidosta sosiaalisesta vastuunotosta, perusturvan nostoa ei olisi voitu toteuttaa ilman kokoomuksen mielipiteen muutosta.

Perusturvaan jäi kuitenkin vielä lukuisia aukkoja, joista osa liittyy perusturvan ja tulojen yhteensovittamiseen ja osa yleensä etuuksien tasoon.

On tärkeää huomata, ettei hallitusohjelmassa sovittu yleisestä perusturvan parannuksesta. Toimenpiteiden ulkopuolelle jäivät vähimmäismääräiset sairausvakuutuksen päivärahat (sairaus- ja vanhempainpäiväraha ja kuntoutusraha). Lisäksi korotus ei kohdistu yksinomaan työttömän perusturvaan vaan ulottuu myös ansioturvaan, erityisesti suurimpiin ansiopäivärahoihin. Työttömien ja sairauden perusturvan erilaiset tasot johtavat siihen, ettei sairastuneen pitkäaikaistyöttömän kannata hakea sairauspäivärahaa. Työttömän perusturvan korottamisen väistämätön sivuvaikutus on se, että lasta hoitavien on aikaisempaa kannattavampaa pyrkiä saamaan työmarkkinatukea kotihoidon tuen sijaan. Ansioturvan kytkös-

ten seurauksena ansioturvan kannustinongelmat pahenevat erityisesti hyvätuloisilla.

Hallitusohjelma ei tuonut juuri mitään helpotusta näkyvästi esillä olleisiin kannustin- ja byrokratialoukkuihin. Etuuksien tulovähenteisyys ja tarveharkinta säilyivät ennallaan, vaikka lukuisissa tutkimuksissa on ehdotettu niiden lieventämistä. Ohjelmaan tuli kyllä merkintä palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen parantamisesta, mutta toimeentulotuen Kela-siirto ei edennyt Sata-komitean aikaisista poteroista ja myös pienemmät konkreettiset toimet torjuttiin (Honkanen & al. 2007; Kärkkäinen 2011; Terävä & al. 2011). Sata-komiteassa esillä oli muun muassa nk. työllistymisbonus eli etuuksien maksaminen ennallaan palkan päälle määrääjän tiettyissä tilanteissa (esimerkiksi työvoimapoliittisen lausunnon perusteella pitkäaikaistyöttömillä), sovitellun päivärahan yhteensovitusprosen-

tin alentaminen, suojaosan ottaminen uudelleen käyttöön sovitellussa päivärahassa, työttömyysturvan aktiivituen etuoikeuttaminen toimeentulotuessa (STM 2009). Räikeimmäksi ongelmaksi jäi edelleen puolison ja vanhempien tulojen vaikutus työmarkkinatukeen.

Työttömän perusturvan saajat ovat ansioturvan saajiin verrattuna kaksinkertaisessa loukussa. Työnhakuun ja koulutukseen patistavat sanktiot ja pakot (pakko suostua palkattomaan työharjoitteluun, työelämävalmennuksen tai kuntouttavaan työtoimintaan sekä nuorilla koulutuspakko) kohdistuvat selvästi ankarimpina erityisesti työmarkkinatuen saajiin. Samaan aikaan työttömän perusturvan saajien on tulo- ja byrokratialoukkujen vuoksi selvästi vaikeampaa yhdistää pieniä ansiotuloja ja sosiaaliturvaa parantaakseen taloudellista tilannettaan ja asemaansa työmarkkinoilla.

KIRJALLISUUS

Alho, Arja: Ei riitä! 120 euroa lisää perusturvaan. Helsinki: Into-kustannus, 2010

Arhinmäki, Paavo: Hallituskiimaa. Mielipide. Kansan Uutiset 25.6.2011

Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011

Heinonen, Hanna-Mari: Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73. Helsinki: Kela, 2010

Hiilamo, Heikki: Sata-komitean seikkailut. Köyhien tarpeet pyyhkäistiin pöydältä. Voima (2010): 1, 38–41

Honkanen, Pertti. Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus (2011):2, 2–5

Honkanen, Pertti: Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72. Helsinki: Kela, 2010

Honkanen, Pertti & Jäntti, Markus & Pirttilä, Jaako: Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004. Teoksessa: Sinko, P. & Vihtiä, V. (toim.): Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2007

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001

Kärkkäinen, Olli: Työn vastaanottamisen kannustimet. Työpapereita 266. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2011

Roivainen, Irene & Heinonen, Jari & Ylinen, Satu: Köyhä byrokratian rattaissa. Sastamala: Kunnallislalan kehittämissäätiö, 2011

Roos, J-P: Sata-komitean lyhyt ja surullinen historia. Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011): 1, 85–91

Santamäki-Vuori, Tuire: Hyvätuloiset hyötyvät, naiset kärsivät - ansioturvan leikkuri on epäilemättä. Blogikirjoitus Suomen kuvalehden sivuilla 16.1.2011. <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/hyvatuloiset-hyotytvat-naiset-karsivat-ansioturvan-leikkuri-on-epareilu>. Haettu 5.8.2011

Soininvaara, Osmo. Sata-komitea Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos, 2010

STM: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2009

Terävä, Eeva & Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri & Köppä, Lassi: Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ ja yrittäjyys 23. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö 2011

THL: Perusturvan riittävyden arviointiraportti. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2011

VM: Julkisesti tuetun asutokannan tarkoituksenmukainen käyttö. Tarmo-ryhmän loppuraportti. Julkaisuja 30/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2011a

VM: Valtion talousarvioesitys 2012. Valtiovarainministeriö, 2011b. http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2012/frame_2012.html haettu 22.11.2011.